CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

Eching, 29. April 2016

Sehr geehrter Herr Bundesverkehrsminister Dr. Dobrindt, sehr geehrte Damen und Herren,

seit über 30 Jahren setzt sich die CIPRA Deutschland e.V. für den Schutz und die nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums ein. Die CIPRA Deutschland e.V. ist der Dachverband der im deutschen Alpenraum tätigen Umweltverbände und vertritt über ihre Mitgliedsverbände insgesamt 1,5 Millionen Einzelmitglieder. Als nationale Vertretung der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA International e.V. engagieren wir uns auch länderübergreifend für eine umwelt- und sozialgerechte Ausgestaltung des Verkehrs im Alpenraum. Auf politischer Ebene trug das Engagement der CIPRA dazu bei, dass sich die Alpenstaaten - darunter in federführender Rolle Deutschland - mit der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle u.a. zum Verkehr, auf ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums geeinigt haben.
Vor diesem Hintergrund nehmen wir zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 und des Umweltberichts Stellung:

Der vorliegende Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 (BVWP) erscheint uns unausgereift und erfüllt aus unserer Sicht nicht die Aufgabe eines zukunftsorientierten Planungsinstruments,

- weil er keine Zielsetzungen aus einer Gesamtsicht aller Verkehrsträger aufzeigt und darauf aufbaut,
- die Begrenztheit der Ressourcen und künftigen Entwicklungsmöglichkeiten für die Mobilität überhaupt nicht anspricht und deswegen die vorgenommene Aufteilung in Straßen- und Schienenverkehr willkürlich ist,
- weil er gesetzliche Bestimmungen (z. B. Alpenkonvention als für Deutschland verbindliches Völkerrecht, naturschutzgesetzliche Erfordernis von Alternativenprüfungen) nicht beachtet
- und umweltpolitisch festgelegten Zielen (z.B. zur Verminderung des CO_2-Ausstoßes) widerspricht.
- Im Hinblick auf den Alpenraum kritisieren wir insbesondere den unkritischen Umgang mit dem Alpentransit in Form von fehlenden Verlagerungsstrategien für den Brennerzulauf und die im Widerspruch zur Alpenkonvention stehende Ertüchtigung von Straßenverbindungen für den Alpenzulauf.

Insgesamt ist der BVWP-Entwurf 2030 aus Sicht der CIPRA Deutschland nicht dazu geeignet, den Verkehrssektor in Deutschland in Richtung Nachhaltigkeit zu steuern, sondern verfestigt und fördert eine Verkehrsentwicklung, die mittel- und langfristig an Belastungs-, Tragfähigkeits- und Ressourcengrenzen stößt. Damit wird aus Sicht der CIPRA Deutschland eine wichtige, richtungsweisende Chance vertan.
Wir verweisen auf die Position der CIPRA zum Verkehr (CIPRA-Positionspapier „Genügsamkeit im Verkehr)[1] und bitten um deren Berücksichtigung im Rahmen des BVWP 2030.
Im Folgenden führen wir unsere Kritikpunkte aus.

---

[1] CIPRA International (2015): Wege zu einer nachhaltigen Mobilitätskultur. Standpunkt der CIPRA zur Mobilität von Personen und Gütern in den Alpen. Schaan. Online unter http://www.cipra.org/de/positionen/genuegsamkeit-im-verkehr-auf-dem-weg-zu-einer-neuen-nachhaltigen-mobilitaetskultur.

Allgemeine Kritikpunkte

1. Wir kritisieren, dass die Verkehrsverflechtungsprognose 2030 und die darin prognostizierten Zuwachsraten unreflektiert als Maßgabe zum Infrastrukturausbau verwendet werden. Es fehlt eine Zieldefinition, was die Bundesregierung im Bereich der Verkehrspolitik erreichen möchte betreffend Verkehrsverlagerung, Verkehrsvermeidung und –minimierung. Gleichzeitig fehlen jegliche Umweltziele beispielsweise zur Verlagerung, Reduzierung negativer Umweltauswirkungen des Verkehrs, Belastungsgrenzen o.ä. Somit sind nur Ziele zum Verkehrsausbau, jedoch keine Umweltziele im BVWP enthalten.
2. Notwendig ist aus unserer Sicht im BVWP 2030 ein mit der Klimapolitik (Klimaschutz und Klimawandelanpassung) vergleichbarer Politikansatz der Verminderung des Verkehrszuwachses einerseits und der infrastrukturellen Anpassung an unvermeidbare Verkehrsströme andererseits. Und dies jeweils hinterlegt mit Zielwerten und Zielpfaden zu deren Erreichung.
    - Es geht dabei nicht um eine Einschränkung notwendiger Mobilität, sondern darum, dass auch der Verkehrssektor die naturräumlichen Grenzen, Belastungsgrenzen der Bevölkerung, die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (30-ha-Flächensparziel), und die Ressourcenschutzziele der EU (20-20-20-Ziele) berücksichtigen muss und seinen Beitrag zur Erreichung des auf der COP 21 in Paris vereinbarten Klimaschutzzieles und des in New York 2016 unterzeichneten Klimaschutzabkommens leisten muss.
3. Der BVWP wirkt sich negativ auf die folgenden zentralen Politikziele der Bundesregierung bzw. der Europäischen Kommission aus und konterkariert damit die vom Verkehrssektor zu erbringenden Beiträge zu deren Erreichung:
    - Klimaschutzziele der Bundesregierung, u.a. formuliert im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (Reduzierung der Emission von Treibhausgasen gegenüber 1990 um 40% bis 2020 und die Verringerung des CO_2-Ausstosses des Verkehrssektors um 7-10 Mio. t (vgl. Umweltbericht, S.119)
    - 30-ha-Flächensparziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, das auf die Flächenneuinanspruchnahme (nicht die Inanspruchnahme wie auf S. 15 des Umweltberichts) für Siedlungs- und Verkehrszwecke abzielt. Die Europäische Kommission strebt in ihrem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (KOM(2011) 571) als Teil der Europa 2020-Strategie bis 2050 ein Netto-Null-Flächenneuinanspruchnahmeziel für Europa an.
    - Reduzierung der Treibhausgasemissionen der Industrienationen von 80-95% bis zum Jahr 2050 des „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO_2-armen Wirtschaft bis 2050“ der Europäischen Kommission (KOM(2011) 112), dem von der Bundesregierung zugestimmt wurde.
4. Die CIPRA Deutschland kritisiert, dass Deutschland für das Jahr 2014, aber auch im langjährigen Durchschnitt bei den Pro-Kopf-Investitionen für die Schieneninfrastruktur von 49 EUR weit hinter den benachbarten Alpenländern Schweiz (351 EUR) und Österreich (210 EUR), aber auch vielen weiteren europäischen Staaten wie Schweden, Niederlande, Großbritannien und Italien liegt [2].
    - Mit dem BVWP 2030 wird kein Versuch unternommen, diesen Rückstand aufzuholen. Im Gegensatz zu Österreich und der Schweiz, die 197 bzw. 139% der Straßeninvestitionen in die Eisenbahninfrastruktur investieren, investierte

[2] Quelle: Allianz pro Schiene/SCI Verkehr auf Datengrundlagen BMVI, BMVIT, VöV, online unter https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2015-023-pro-kopf-ranking-europa-vergleich-bei-schienen-investitionen/

Deutschland im Jahr 2014 weniger als ¾ der Straßeninvestitionen in die Eisenbahninfrastruktur[3].

5. Verlagerungswirkung: Selbst der Umweltbericht kommt zu dem Ergebnis, dass „die [durch Schienenprojekte] verlagerten Verkehre nur marginale Reduktionen bei den Verkehrsbelastungen […] der Straßenprojekte bewirken“ und sich vielmehr trotz Verkehrsmengenzunahme die Nachfrage nach Schienenpersonenfahrten aufgrund der im BVWP enthaltenen Straßenprojekte verringert (Umweltbericht, S.130). Damit wird letztlich festgestellt, dass der BVWP 2030 keinen relevanten Beitrag zur notwendigen Verkehrsverlagerung leistet, sondern im Gegenteil den Verkehrsträgeranteil zugunsten der Straße verschiebt. Beispielsweise bleibt die Verlagerung signifikanter Verkehrsanteile auf die Schiene beim Brennerzulauf weiterhin ungelöst. Neben des Ausbaus der Eisenbahntrasse bedarf es zwingend flankierender Maßnahmen wie umweltgerechter Benutzungsgebühren und marktwirtschaftlicher Deckelungsinstrumente wie der Alpentransitbörse.
    - Die fehlenden Verlagerungseffekte sind aus Umwelt-, aber auch aus verkehrspolitischer und gesamtgesellschaftlicher Sicht nicht akzeptabel. Ziel des weitreichenden BVWP 2030 müssen wesentlich ambitioniertere Verlagerungseffekte sein.
6. Angebotsorientierte Verkehrsinfrastrukturplanung: Durch angebotsorientierte Verkehrsinfrastrukturplanung, d.h. die Bereitstellung von Kapazitäten entsprechend der prognostizierten Wachstumsraten der Verkehrsverflechtungsprognose 2030, werden eventuell stattfindende Effizienzsteigerungen von Antriebssystemen, alternative Kraftstoffe und Elektromobilität durch weiteres Verkehrswachstum zunichte gemacht. Dieser Rebound-Effekt[4] und Maßnahmen zu dessen Vermeidung werden weder im Umweltbericht noch im BVWP thematisiert.
7. Der BVWP muss deutliche Rahmenbedingungen zur Dekarbonisierung leisten. Diese sind vor allem ein leistungsfähiger Umweltverbund, der in der Lage ist, ein signifikantes Verkehrsaufkommen vom motorisierten Individualverkehr zu übernehmen. Entsprechende Maßnahmen zur signifikanten Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes gegenüber dem motorisierten Individualverkehr sind im BVWP nicht zu erkennen.
8. Der BVWP formuliert "reibungslose Mobilität" und "ungehinderter Verkehrsfluss" als seine obersten Ziele (BVWP-Referentenentwurf, S. II). Verkehr muss sich hingegen insbesondere im Alpenraum, aber auch anderswo, an Belastungsgrenzen orientieren und wie alle anderen Politikfelder auch - falls erforderlich - zumutbare Einschränkungen hinnehmen (siehe Eurovignetten-Direktive, Rahmenkonvention der Alpenkonvention, Art. 2, Absatz 2 (j)). Dies bitten wir bei der Konzipierung des BVWP 2030 zu berücksichtigen.
9. Kostenwahrheit im Verkehr: Obwohl sie nicht Gegenstand des BVWP 2030, kritisiert die CIPRA Deutschland, dass die geplante Pkw-Maut der Bundesregierung nicht dazu genutzt wird, dem u.a. in der Alpenkonvention verankerten Verursacherprinzip durch entfernungsabhängige Entgelte Rechnung zu tragen, sondern durch eine Pauschalbemautung Vielfahrer nicht entsprechend ihrer Infrastrukturnutzung herangezogen, sondern begünstigt werden. Nur mit dieser Komponente würde die Maut ein verkehrspolitisch sinnvolles und gerechtes Instrument werden.
10. Die CIPRA Deutschland schließt sich der Kritik der Umweltverbände BUND, NABU, VCD und DNR an den Beteiligungsunterlagen des BVWP-Entwurfs und Umweltbe-

[3] Ibid.

[4] Vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutsches Bundestages (2011): Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen. Berlin.

richts aufgrund der darin nicht ausgeführten positiven und negativen Gesamtauswirkungen und der fehlenden Alternativenprüfung für Straßenbauprojekte an. Wir unterstützen die Aussagen des Positionspapiers unseres Mitgliedsverbandes Bund Naturschutz in Bayern e.V. „Bessere Mobilität. Für die Menschen, für die Umwelt, für Bayern“ (Bund Naturschutz in Bayern e.V. 2016) und die Stellungnahme des Umweltbundesamtes vom 25.04.2016 „Bundesverkehrswegeplan besteht eigene Umweltprüfung nicht“.

Kritik an der Methodik des Umweltberichts

- Klimaschutzziele: Im Hinblick auf die nationalen Klimaschutzziele und der Tatsache, dass der Verkehrssektor der einzige Sektor mit einer Zu- statt Abnahme an CO_2-Emissionen ist, ist es ungenügend, nur die CO_2-Emissionen aus der prognostizierten Veränderung der Verkehrsströme im betroffenen Netz zu betrachten (vgl. Kriterium 1.3 des Umweltberichts auf S.21). Essentiell ist eine Gesamtbetrachtung der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen und des Beitrags des BVWP zu dessen zielkonformer Reduzierung.
- Flächeninanspruchnahme von Projekten: Es geht nicht - wie bei Kriterium 2.5 im Umweltbericht (S.26) formuliert - um eine Überprüfung in der vagen Möglichkeitsform, ob der BVWP zum Flächensparziel beitragen kann, sondern was der tatsächliche, konkrete Beitrag des BVWP zur Erreichung des Flächensparziels ist. Laut Umweltbericht ist der Verkehrssektor alleine im 4-Jahresmittel, aber auch in der Prognose für eine Flächenneuinanspruchnahme von 17 ha/d und damit für über die Hälfte des angestrebten Zielwertes verantwortlich (Umweltbericht, S.96f).
  Die CIPRA Deutschland fordert, dass 14 Jahre nach Formulierung des 30-ha-Flächensparziels und vier Jahre vor dessen Zielerreichungshorizont dieses auch von wesentlichen Fachplänen wie dem BVWP umgesetzt wird. Die im Umweltbericht bereits alleine für die Projekte des Vordringlichen Bedarfs (VB) – der Flächenbedarf der Projekte des WB (Weiteren Bedarfs) liegt nochmals 60% über dem des VB - festgestellte Überschreitung des Verkehrsanteils am Flächensparziel bis 2030 (siehe Umweltbericht, S.154 und Presseinformation des Umweltbundesamtes vom 25.04.2016) ist aus Sicht der CIPRA Deutschland nicht akzeptabel.
  Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Umweltbericht keine Bewertung auf Projektebene im Hinblick auf dieses Kriterium erfolgt. Die Umweltauswirkung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie das Ergebnis von Einzelprojekten ist, die jedes für sich genommen in Anspruch nehmen, unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle zu liegen. Diese Problematik ist seit Jahren bekannt und es sollte der Anspruch eines bis 2030 und in seinen Auswirkungen weit darüber hinaus reichenden BVWP sein, diese Umweltauswirkung nachvollziehbarer in die Projektbeurteilung einzubeziehen. Entsprechend ist es aus Sicht der CIPRA Deutschland nicht akzeptabel, dem Kriterium für die Trassenplausibilisierung keine Bedeutung beizumessen (Umweltbericht, S. 26).
- Alternativenprüfung im Rahmen der Projektbewertungen: Indem den Alternativenprüfungen auf Projektebene die Verkehrsbelastungen des Zielnetzes zugrunde gelegt werden, berücksichtigen diese keine möglichen und u.E. auch erforderlichen verringerten Verkehrszuwächse gegenüber der Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Damit ist die in Kapitel 6.1 dargestellte Alternativenauswahl auf Einzelprojektebene in sich unzureichend.
- Grenzüberschreitende Umweltauswirkungen: Die Projekte B15neu und die Kapazitätserweiterung der B2 als autobahnähnliche und in der Summe grenzüberschreitende Fortführung der A95 führen grenzüberschreitende Verkehre in Richtung Österreich heran und sind bei der Betrachtung der grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen

in Kapitel 8 zu ergänzen. Insbesondere ist darzulegen, inwiefern diese Maßnahmen keinen „Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr“ darstellen, der einen Verstoß gegen Art. 11 des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention darstellen würde.

- Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung: Freiraumverluste im Bereich von Schutzgebieten im deutschen Alpenraum finden insbesondere in Landschaftsschutzgebieten statt ((Widerspruch zu Art. 11, Abs. 1 des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege der Alpenkonvention, s.u.). Es fehlt diesbezüglich eine fachliche Begründung, warum Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 BNatSchG nicht zu den Naturschutzvorrangflächen mit herausragender Bedeutung gezählt werden und sie in Kapitel 5.6.2 auf den Zweck des Landschaftsschutzes reduziert werden. Nach § 26 BNatSchG dienen sie dem Natur- und Landschaftsschutz gleichermaßen (vgl. Umweltbericht, S.125).

Berücksichtigung der Alpenkonvention

- Der BVWP verwendet die starken Zuwächse u.a. im grenzüberschreitenden und Transitverkehr der Verkehrsverflechtungsprognose als Begründung für den Kapazitätsausbau. Damit steht der BVWP im Widerspruch zu Art. 1, Abs. 1 des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, in dem sich die Vertragsstaaten zu einer Reduzierung der Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß verpflichten, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist.
- Wie oben dargelegt entspricht der BVWP-Entwurf 2030 durch seinen Schwerpunkt auf Infrastrukturausbau für den Straßenindividual- und –güterverkehr nicht dem Vorsorgeprinzip, wie es in den allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsparteien der Alpenkonvention (Rahmenkonvention, Artikel 2, Absatz 1) dargelegt ist. Vorsorge würde bedeuten, den prognostizierten Verkehrszuwächsen im Straßenverkehr wirkungsvolle Anreize im Umweltverbund entgegenzusetzen und dadurch prognostizierten Belastungen frühzeitig zu begegnen.
- Am Beispiel der OU Gmund (B318-G010-BY) (Lkr. Miesbach/Oberbayern), die durch ein bestehendes Landschaftsschutzgebiet führen soll, wird aufgezeigt, dass der BVWP Art. 11, Abs. 1 des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege der Alpenkonvention (verbindliches Völkerrecht in Deutschland seit 18.12.2002) verletzt. Die Vertragsstaaten verpflichteten sich darin, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

Projektebene:

Straße

- Es werden keine relevanten Alternativenprüfungen für die Ortsumfahrungen im deutschen Alpenkonventionsgebiet vorgenommen. Als Beispiel sei hier die OU Gmund (B318-G010-BY, Lkr. Miesbach/Oberbayern) genannt. Kapitel 1.4 der PRINS-Projektinformation verweist lediglich darauf, dass sich aufgrund der alpinen Topografie, dem weiträumigen Landschaftsschutzgebiet um den Tegernsee (nördl. schließt das Landschaftsschutzgebiet Egartenlandschaft um Miesbach an) und der bestehenden Bebauung bis ans Ufer des Tegernsees keine Alternativen aufdrängen.
  Eine derart lapidare, oberflächliche Begründung für die fehlende Darstellung von Alternativen widerspricht dem im Bundesverkehrswegeplan folgendermaßen darstellten Vorgehen (BVWP 2030, Referentenentwurf, S.75): „Insbesondere bei

Umweltkonflikten war darzustellen, ob Alternativplanungen, insbesondere der Ausbau bestehender Strecken statt eines Neubaus, erwogen worden sind, und warum eine solche Lösung ggf. nicht angemeldet wurde. Soweit es sinnvoll war, sollte auch auf Verkehrsträgeralternativen eingegangen werden. In einzelnen Fällen wurden von den Ländern auch alternative Projekte zur Bewertung angemeldet. Informationen zur Prüfung von Alternativen sind in den Projektdossiers dargestellt."
Aus dem Projektdossier der OU Gmund geht keines dieser Punkte hervor, ihre Prüfung ist daraus nicht nachzuvollziehen. Gerade im Tegernseer Tal mit seiner starken Belastung durch den touristischen Zielverkehr wäre eine Alternativenprüfung durch eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung und Verlagerung auf andere Verkehrsträger (Attraktivierung von Bus und Bahn) sehr relevant.
Eine kursorische Prüfung weiterer Straßenprojekte (OU Garmisch-Partenkirchen, OU Oberau, OU Steingaden, OU Steinbach, OU Fischen, OU Murnau) ergibt, dass die Alternativenprüfungen – sofern durchgeführt - sich rein auf Trassenalternativen beschränken und weder Alternativen im Bestand noch Verkehrsträgeralternativen in Erwägung gezogen werden. Somit widersprechen die Projektanmeldungen den eigenen Ansprüchen des Bundesverkehrswegeplans.

- Die B15neu und der autobahnähnliche Ausbau der B2 sind als Zubringer für den alpenquerenden Verkehr zu sehen und stehen damit im Widerspruch zu Art. 11, Absatz 1 des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention. Im Fall der B2 kritisieren wir zusätzlich das Missverhältnis zwischen Straßeninvestitionen in Höhe von 540 Mio. EUR für den Ausbau und damit Ertüchtigung als Teil einer neuen Alpenquerung der B2 (200 Mio. EUR für die Ortsumfahrung Oberau, mindestens 180 Mio. EUR für den Kramer- und 160 Mio. EUR für den Wanktunnel), während gleichzeitig für die Ertüchtigung der Bahnstrecke München-Mittenwald (mit grenzüberschreitender Relevanz Richtung Innsbruck) keine Maßnahmen vorgesehen sind.

Schiene

- Im deutschen Alpenraum sind bis auf die dem Fernverkehr dienende Brennerzulaufstrecke und Mühldorf-Freilassing keine Bahnprojekte enthalten, trotz Engpässen bspw. im Fall der eingleisigen bzw. teilweise nicht elektrifizierten Trassen Murnau-Mittenwald, Immenstadt-Oberstdorf und München-Bayrischzell/Tegernsee/Lenggries. Insbesondere letztere stößt regelmäßig an ihre Kapazitätsgrenzen.
Eine spürbare Verlagerung vom MIV, insbesondere des touristischen Individualverkehrs, in Richtung Umweltverbund ist im deutschen Alpenraum jedoch nur durch eine signifikante Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Nahverkehrs und die Beseitigung von Kapazitätsengpässen möglich. Entsprechende Bemühungen für die Verbesserung der Eisenbahninfrastruktur im deutschen Alpenraum sind im Bundesverkehrswegeplan nicht ersichtlich, vielmehr findet ein weiterer Kapazitätsausbau zugunsten des Straßenverkehrs statt.
Die CIPRA Deutschland fordert daher deutlich höhere Investitionen in Kapazitätsanpassungen der Schieneninfrastruktur u.a. auf den oben genannten Verbindungen.

Gez. Erwin Rothgang

Präsident CIPRA Deutschland e.V.